

VU Research Portal

Europa is geen issue in regeerakkoord

Steyger, E.

published in

RegelMaat

2003

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Steyger, E. (2003). Europa is geen issue in regeerakkoord. *RegelMaat*, (5), 178-183.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Europa is geen issue in regeerakkoord

1. Inleiding

Bij het sluiten van een regeerakkoord wordt het land altijd geconfronteerd met een overdaad aan beleidsvoornemens. Het enkele feit dat een nieuw kabinet zijn intrede doet, is reden om het land te verblijden met een fors aantal nieuwe plannen van de, in dit geval kersverse, coalitiepartners. Dat sommige plannen slechts geboren zijn om te voorkomen dat de ene of de andere coalitiepartner afhaakt, doet daarbij weinig terzake.

Het goede nieuws is meestal dat niet alle beleidsvoornemens gerealiseerd worden. De redenen voor dit mislukken van een deel van het voorgenen kabinetsbeleid zijn deels de veranderende politieke werkelijkheid zelf, verzet tegen de eenmaal goedgekeurde plannen in het parlement, en externe factoren, zoals een veranderen de economie, protest uit de maatschappij en juridische belemmeringen.

Juridische belemmeringen kunnen voortkomen uit het nationale recht, bijvoorbeeld omdat een voorgesteld beleid wetgevingstechnisch niet haalbaar is. Daarnaast bevinden steeds meer beleidsterreinen zich op het kruisvlak van nationaal en Europees gemeenschapsrecht en betekent dit dat het de Nederlandse regering niet zonder meer vrijstaat daarop een geheel eigen beleid te maken.¹ Ten slotte zijn er de beleidsterreinen die weliswaar op zichzelf tot de nationale jurisdictie behoren, maar waar de horizontale bepalingen van het EG-Verdrag, zoals de bepalingen met betrekking tot de interne markt en mededinging, de randvoorwaarden voor het maken van beleid bepalen.

Het is deze Europese begrenzing van de nationale competentie om nieuw beleid te maken waaraan ik het regeerakkoord van Balkenende II zal toetsen. Ik zal me daarbij niet uitsluitend beperken tot het regeerakkoord als zodanig, maar ook enige elders gepubliceerde beleidsvoornemens betrekken, omdat het regeerakkoord hier en daar wel erg vaag en onbepaald is. Daarbij zal de nadruk komen te liggen op die voornemens waarbij met name de horizontale bepalingen van gemeenschapsrecht, zoals het mededingingsbeleid en de bepalingen betreffende de interne markt, van invloed kunnen zijn op de mogelijkheid nieuw beleid te maken. Voordat ik aan deze beleidsvoornemens toekom, zal ik eerst inventariseren op welke punten het regeerakkoord verwijst naar mogelijke Europese grenzen aan de nationale mogelijkheden.

2. Europa in het regeerakkoord

Wie 'Meedoen, meer werk, minder regels' opslaat, krijgt in eerste instantie niet de indruk dat Nederland deel uitmaakt van een groter geheel als de Europese Unie. De samenvatting van het regeerakkoord leest alsof de concurrentiekracht van Nederland een uitsluitend Nederlandse aangelegenheid is, de hoeveelheden wetten en regels een door de (uiteraard voorgaande) Nederlandse regering gecreëerd probleem zijn en de meeste beleidsterreinen waar problemen gesignaleerd worden (gezondheidszorg, vervoer, publieke dienstverlening) uitsluitend een Nederlandse aangelegenheid zijn.

Na de eerste twee samenvattende pagina's wordt het niet heel veel beter. Het so-

* Prof. mr. E. Steyger is hoogleraar Europees bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam en advocaat bij Bird & Bird te Den Haag.

1. Zie onder meer zaak C-441/01 (Commissie vs. Nederland), 22 mei 2003, *Jur.* 2003, nng, waarin het Hof de keuze van de Nederlandse wetgever om het aan ondernemingen over te laten of zij de veiligheids- en gezondheidsbescherming intra-ondernemingsgewijs organiseren of uitbesteden aan Arbo-diensten, in strijd acht met Rl. 89/391, *PbEG* 1989, L 183 en dientengevolge art. 137 EG.

ciaal-economisch beleid wordt afgeschilderd alsof Nederland in een vacuüm leeft. In de onderwijsparagraaf wordt gewag gemaakt van Europa, maar dan vooral om te melden dat Nederland op het terrein van hoger onderwijs, onderzoek en innovatie tot de Europese voorhoede moet behoren. Er wordt een innovatieplatform opgericht om dit te bereiken. In de paragraaf 'Veiligheid en justitiële keten' staat geen woord over een eventueel Europees beleid, net zo min als in de paragraaf over zorg.

De enige onderwerpen waarin wel de wenselijkheid van een Europees beleid wordt uitgesproken, zijn het asiel- en migratiebeleid en milieu en dierenwelzijn. Pas in de allerlaatste paragraaf wordt ingegaan op het internationale en Europese beleid en de wenselijkheid van samenwerking binnen de Europese Unie op gebieden als grensoverschrijdende criminaliteit, migratie en milieu genoemd. Daarnaast bevat de paragraaf voornamelijk plannen voor activiteiten in het kader van het Nederlands voorzitterschap in 2004 ten aanzien van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het betrekken van de Nederlandse bevolking bij de Unie. In totaal worden er twee alinea's aan mogelijk Europees beleid gewijd.

Het houdt dus allemaal niet over. Nu hoeft dat niet zo vreselijk te zijn. Tenslotte is het niet onlogisch dat een nieuw kabinet zich in eerste instantie vooral toelegt op die beleidsterreinen waar het nog enige bevoegdheid heeft beleid te maken. En waar het maken van beleid in Nederland zich al tussen smalle marges bevindt (om Den Uyl toch nog even te parafraseren), is het maken van Europees beleid aan een nog veel kleinere ruimte gebonden.

Niettemin bevat het regeerakkoord voor dat maken van Nederlands beleid

wel een aantal plannen die niet los kunnen worden gezien van het Europese kader waarin het zich bevindt. Dat betekent dat de Europese marges wel enige bestudering behoeven voordat aan dat beleid gestalte kan worden gegeven. En dan is het ontbreken van enige verwijzing naar mogelijke Europese belemmeringen een omissie, die een deel van het regeerakkoord drijfzand lijkt te laten zijn.

Het meest opvallende plan in dit verband is de stelselherziening in de gezondheidszorg. Volgens het regeerakkoord worden de contouren voor de stelselherziening zoals deze door de vorige twee regeringen zijn aangegeven, gehandhaafd. Dat op deze contouren vrij stevige Europeesrechtelijke kritiek is uitgeoefend,² lijkt de nieuwe regering niet te deren.

Een ander plan, dat minder specifiek in het regeerakkoord is opgenomen, betreft onderwijs en met name de behoefte om onderwijsinstellingen niet slechts om overheidsgeld met elkaar te laten concurreren, maar tevens op de onderwijsmarkt. Hoewel dit niet expliciet in het regeerakkoord staat, daarin wordt alleen de belofte gedaan instellingen 'meer ruimte' te geven, valt uit het feit dat zowel Van der Hoeven als Nijs als minister en staatssecretaris zijn aangebleven af te leiden dat de reeds ontwikkelde plannen op dit terrein³ zullen worden ingevoerd.

Voor beide voornemens geldt dat invoering zonder rekening te houden met Europeesrechtelijke belemmeringen op zijn minst onverwachte consequenties voor de financiering van deze publiek gereguleerde taken kunnen opleveren, en op zijn slechtst het hele systeem onwerkbaar kunnen maken. Deze stellingen licht ik hieronder toe.

2. Zie van mijn hand: 'De communautaire inhoud van het begrip "sociale zekerheid"', *TvG* 2002, nr. 2, p. 80-97 en het Eindrapport van de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER), Werkgroep zorgstelsel, 3 april 2001 (ICER 3001-3/31) over de plannen van Paars II; E. Steyger, 'Europese zaken in de zorg: een stelsel met tochtgaten', Jubileumuitgave College voor de Bouw ziekenhuisvoorzieningen, Vermande Reeks Gezondheidsrecht 2002, p. 61-76 over de plannen van Balkenende I; daarover ook het advies van de Landsadvocaat omtrent de stelselherziening (R. de Groot & B.J. Drijber).
3. Zie *Kamerstukken II* 2000/01, 28 000 VII, nr. 26, brief van de minister en staatssecretaris van OC&W over de wijze waarop de inzet van private middelen bij kunnen dragen aan versterking van het publieke onderwijs; ook de openingspeech van staatssecretaris Nijs bij de opening van het academisch jaar 2002 aan de Technische Universiteit Delft.

3. Europeesrechtelijk zand in de plannen van de regering

De plannen van de regering op zowel het gebied van onderwijs als het verzekeringsstelsel van gezondheidszorg gaan uit van de premisse dat de inrichting van dergelijke, door de overheid geïnitieerde, gereguleerde en soms ook gefinancierde, publiekrechtelijke taken geheel binnen haar jurisdictie valt. Invloed van het Europees recht op dergelijke stelsels zou slechts zeer gering zijn, en hooguit voortvloeien uit de bepalingen van de interne markt. In de gezondheidszorg zou dit het vrij verkeer van beroepsbeoefenaren en patiënten betreffen,⁴ in het onderwijs het vrij verkeer van docenten en studenten.⁵ Deze invloed zou echter niet afdoen aan de bevoegdheid van de inrichting van het stelsel als zodanig.

De plannen van de regering gebaseerd op deze premisse luiden als volgt:

‘In dit kader wordt de stelselherziening van de zorg, binnen de contouren die door de vorige twee kabinetten zijn aangegeven, doorgezet. Per 1 januari 2006 wordt een verplichte standaardverzekering voor curatieve zorg ingevoerd. Deze wordt uitgevoerd door private uitvoerders, die winst mogen beogen, binnen publieke randvoorwaarden (zoals acceptatieplicht, risicoverevening en een verbod op premiedifferentiatie op grond van persoonlijke kenmerken). Werkgevers dragen de helft van de totale macropremielast via een loongerelateerde bijdrage. Iedere volwassene betaalt een nominale premie, met een verplicht eigen risico, waarbij het kabinet vooralsnog uitgaat van 200 euro per jaar. Dit eigen risico kan op vrijwillige basis verder worden verhoogd. In de premie voor kinderen tot 18 jaar wordt via een rijksbijdrage voorzien; voor hen geldt geen eigen risico. Door middel van een zorgtoeslag [de hoogte van de zorgtoeslag is gelijk aan de genormeerde ziektekosten per huishouden minus de standaard ziektekostenpre-

mie minus het verplicht eigen risico] wordt blijvend gezorgd voor een compensatie van in verhouding tot het gezinsinkomen te hoge premielasten. Bij de stelselherziening zal in beginsel alle op genezing gerichte zorg van de AWBZ worden overgeheveld naar de standaardverzekering curatieve zorg.’

In verschillende arresten is echter reeds uitgemaakt dat een verzekeringsstelsel dat wordt uitgevoerd door private verzekeraars die winst beogen, onder de derde schade-richtlijn valt.⁶ In dat geval kunnen geen verplichtingen worden opgelegd als acceptatieplicht en een verbod op premiedifferentiatie op grond van persoonlijke kenmerken. Bovendien zijn op dergelijke verzekeraars de bepalingen van de interne markt van toepassing, waardoor een systeem van risicoverevening praktisch onmogelijk wordt. Een vereveningsstelsel is een zeer vergaande maatregel die hoogstwaarschijnlijk in strijd is met artikel 49 EG-Verdrag. Strijd met het vrij verkeer van diensten ligt voor de hand. Buitenlandse verzekeraars die buiten het vereveningssysteem vallen, hebben immers niet de mogelijkheid om mee te doen. En zelfs als de wetgever deze mogelijkheid opent, zal het voor een buitenlandse verzekeraar die slechts een gering aantal cliënten verzekert een belemmerende maatregel zijn. Immers, deelname aan een vereveningsstelsel werkt pas wanneer er verevend wordt over veel verzekerden.

Ook de bepalingen van het Europese mededingingsrecht zijn van toepassing. Het gaat hier tenslotte om particuliere verzekeraars die het stelsel met winstoogmerk gaan uitvoeren. De bedoeling is nu juist dat de verzekeraars door middel van de nominale premie gaan concurreren, waarbij eventuele winst als prikkel voor efficiëntie moet gaan functioneren. Die efficiëntie zou tot uiting moeten komen in de contracten die met de zorgaanbieders ge-

4. Zoals voor beroepsbeoefenaren geregeld in verschillende richtlijnen en voor patiënten uitgemaakt in de arresten 158/96 (Kohll), *Jur.* 1998, p. I-1673, C-120/95 (Decker), *Jur.* 1998, p. I-1831 en C-157/99 (Peerboms-Smit), *Jur.* 2001, p. I-5473; zie ook zaak C-385/99 (Müller-Fauré en Van Riet), 13 mei 2003, *Jur.* 2003, nng.
5. Voor docenten zie onder meer zaak 33/88 (Allué en Coonan), *Jur.* 1989, p. 1591; voor beperkingen zie zaak 379/87 (Groener), *Jur.* 1989, p. 3976; voor studenten onder meer zaak C-413/99 (Baumbast), *Jur.* 2002, p. I-7091; zaak C-184/99 (Grzelczyk), *Jur.* 2001, p. I-6193.
6. Zaak C-238/94 (Garcia), *Jur.* 1994, p. I-1673; zaak 206/98 (Commissie vs. België), *Jur.* 2000, p. I-3509.

sloten worden. In dit concurrentiële stelsel past naar mijn smaak geen risicovereveningssysteem dat een bepaald deel van de verzekeringselementen (zoals meer en minder grote verzekeringsrisico's) van concurrentie uitsluit. Dit heeft de smaak van een concurrentiebeperkende maatregel, met name naar eventuele verzekeraars in het buitenland toe. Het feit dat de wetgever beoogt deze uitsluiting te introduceren en niet de verzekeraars zelf doet aan het probleem niet af. Als de verzekeraars zelf met een risicovereveningssysteem een onder Europees recht verboden kartel zouden vormen, hetgeen goed mogelijk is, is het, afhankelijk van de houding van de verzekeraars, niet onwaarschijnlijk dat een door de wetgever geïntroduceerde deelnameverplichting aan zo'n systeem in strijd kan komen met de artikelen 3g, 10 en 81 EG-Verdrag.

Daarnaast steekt het recente arrest Müller-Fauré en Van Riet⁷ nog een extra spaak in het wiel van een op concurrentie gebaseerd stelsel. De zaak betreft de vraag of patiënten toestemming nodig hebben van hun ziekenfonds voor een poliklinische behandeling in een andere EG-lidstaat. Naar de mening van het Hof is dit in het algemeen niet het geval.⁸ Het feit dat Nederland een stelsel van verstrekkingen in natura hanteert en dat daarmee vergoedingen voor individuele behandelingen moeilijker te realiseren zijn, werd door het Hof afgedaan in overweging 107:

'In de derde plaats staat niets eraan in de weg dat de bevoegde lidstaat waar een naturastelsel geldt, de hoogte van de vergoeding bepaalt waarop patiënten die een behandeling in een andere lidstaat hebben ondergaan, recht hebben, mits deze bedragen berusten op objectieve, niet-discriminerende en transparante criteria.'

In de door de nieuwe regering beoogde verzekering is echter juist voorzien in een contractenstelsel, omdat het idee is dat

verzekeraars concurreren door zo efficiënt mogelijk te contracteren. De nieuwe rekeneenheid die voor de individuele verrichtingen zal gaan gelden, zijn de zogenoemde diagnostische behandelcombinaties (DBC) waarvan de prijs eveneens onderhandelbaar is.

Op welke vergoeding heeft een patiënt die zich in het buitenland laat behandelen nu echter recht? Is dit de prijs die voor de behandeling door zijn eigen verzekeraar zou zijn betaald aan de zorgaanbieder? In dat geval kan hij minder vergoed krijgen dan een landgenoot die zich eveneens in het buitenland laat behandelen, maar bij een minder efficiënte verzekeraar verzekerd is. Is dat nog in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel (want in het nieuwe stelsel gaat het nog steeds om een publiekrechtelijke regeling)? Kortom, het is niet het meest belangrijke opnieuw te regelen onderdeel, maar het toont wel aan hoe weinig in het regeerakkoord rekening is gehouden met het feit dat Europa überhaupt bestaat.

De ideeën voor meer deregulering en de introductie van concurrentie⁹ op het terrein van het hoger onderwijs leiden aan eenzelfde blindheid voor de toepassing van het Europese recht. Op dit moment wordt bekostigd onderwijs niet geacht een markt te zijn. Onderwijs genoten aan een bekostigde instelling is geen 'dienst' in de zin van het EG-Verdrag;¹⁰ de toepasselijkheid van het EG-Verdrag op studenten anders dan kinderen van werknemers die in een andere lidstaat werkzaam zijn, beperkt zich tot het discriminatieverbod naar nationaliteit (art. 12 EG). De NMa heeft zich in haar besluiten in die zin bij deze jurisprudentie aangesloten dat zij bekostigd onderwijs eveneens nog niet als een markt ziet,¹¹ en slechts een markt voor particulier (commercieel) onderwijs onderscheidt.¹²

7. Zie noot 4.

8. Voor de details van de uitspraak verwijs ik naar AB 2003/272.

9. Zie ook het Overdrachtsdossier OC&W 2003, <www.minocw.nl/organisatie/doc/2003/overdrachtsdossier>, p. 27 en 28, waar het gaat om concurrentie op basis van gedifferentieerd collegegeld voor topopleidingen, alsmede p. 58 betreffende deregulering en autonomie.

10. Zaak 293/83 (Gravier), *Jur.* 1985, p. 539.

11. Besluit van de D-G NMa van 21 december 2001, nummer 2760 / Hogeschool Alkmaar – Hogeschool Haarlem – Hogeschool Holland – Ichthus Hogeschool.

12. Persbericht NMa, 23 maart 2003, NMa verdenkt LOI van dwarsbomen concurrent.

Dit neemt niet weg dat wanneer instellingen die met name bekostigde opleidingen hebben, tevens de markt voor commercieel onderwijs betreden, mogelijk ondernemingen worden in de zin van het EG-Verdrag. In hoeverre hogeronderwijsinstellingen die op commerciële basis onderzoek doen nu al als zodanig moeten worden aangemerkt, valt nog te bezien.¹³ Mochten zij commerciële opleidingen gaan exploiteren, dan zijn zij zeker als ondernemingen aan te merken.¹⁴ Ook het invoeren van een gedifferentieerd collegegeld voor topopleidingen kan tot de conclusie leiden dat instellingen voor hoger onderwijs niet meer uitsluitend concurreren om studenten om overheidsgeld binnen te halen. De desbetreffende opleidingen moeten immers bekostigd worden van die collegegelden. Ook daar kan gesteld worden dat van een markt sprake is. Ook in dat geval kunnen de instellingen als ondernemingen worden aangemerkt. En op ondernemingen is het Europese mededingingsrecht van toepassing.

Het enkele feit dat onderwijs wordt geacht grondwettelijk een, ook door het Hof erkende, publieke taak te zijn,¹⁵ doet aan deze constatering niet af. Ook het feit dat de artikelen 149 en 150 EG beogen een rem op de communautaire bemoeienis te zetten, helpt niet. In deze bepalingen is harmonisatie van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen uitgesloten. Over deze bepalingen is overigens terecht opgemerkt dat ze weinig garanties bieden tegen communautaire invloed.¹⁶ Om te beginnen wijst het enkele feit van een uitsluiting van een harmonisatiebevoegdheid erop dat

er inherent dus wel een communautaire bevoegdheid tot regulering ter zake van onderwijs bestaat. Dat zou zonder de uitsluiting helemaal niet zeker zijn. Bovendien doen de artikelen 149 en 150 EG-Verdrag niet af aan de toepassing van de bepalingen betreffende de interne markt en de mededinging.

Dit betekent dat op het moment dat beleid wordt ontwikkeld waarin de introductie van marktwerking wordt voorzien en de hogescholen en universiteiten niet slechts met elkaar kunnen concurreren om studenten, maar tevens de mogelijkheid wordt geboden zelfstandig inkomen te verwerven,¹⁷ er geen reden is om aan te nemen dat zij volledig buiten het effect van de mededingingsbepalingen zullen blijven. Als de uitlatingen van verschillende bewindspersonen omtrent privatisering van universiteiten en hogescholen¹⁸ werkelijkheid worden, heeft dit vergaande consequenties. Plannen hieromtrent zullen dus Europeesrechtelijk getoetst moeten worden.

Op zich is het niet onlogisch dat de mededingingsbepalingen op door de overheid bekostigde hogescholen en universiteiten van toepassing worden zodra deze zich op een ruimere markt begeven dan uitsluitend de concurrentie om studenten, en diensengevolge, overheidsmiddelen. Op dit moment is het natuurlijk al zo dat bekostigde onderwijsinstellingen concurreren met instellingen die hun opleidingen tegen betaling aanbieden kunnen. Zolang de bekostigde instellingen uitsluitend opleidingen aanbieden binnen de kaders van de wettelijke voorschriften, zullen zij niet

13. Hierover verschillen de meningen: zie A.F. Eeken & W.E. Pors, 'Mededinging in de onderwijssector', in: *Handboek onderwijsrecht*; anders E. Steyger, 'Bildung und europäisches Wettbewerbsrecht', *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 2003, p. 80-86; A.F. Eeken & W.E. Pors, 'Mededingingsrecht in de onderwijssector', in: A.W. Ottow & A.F. Eeken (red.), *De rol van het mededingingsrecht in gereguleerde markten*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001, p. 218-236.

14. Dit volgt uit het arrest Höfner, waarin het Hof en zeer ruim ondernemingsbegrip heeft neergelegd, zaak 41/90 (Höfner), *Jur.* 1991, p. I-1979.

15. Art. 23 Grondwet; Europeesrechtelijk: zaak 147/86 (Commissie vs. Griekenland [dansscholen]), *Jur.* 1988, p. 1637.

16. Zie D. Mentink & B.P. Vermeulen, *Artikel 23 Grondwet*, Den Haag: Elsevier 2001, p. 45.

17. Die plannen zijn er: zie *Kamerstukken II* 2000/01, 28 000 VII, nr. 26, brief van de Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap over de wijze waarop de inzet van private middelen bij kan dragen aan versterking van het publieke onderwijs.

18. Zoals staatssecretaris Nijs voorstelde bij de opening van het academisch jaar aan de Technische Universiteit Delft.

als ondernemingen worden aangemerkt; zij vervullen immers een zowel nationaal als Europeesrechtelijk erkende publieke taak. Op het moment dat bekostigde opleidingsinstellingen kunnen gaan 'stunten' door het tegen betaling aanbieden van modules, deelopleidingen en dergelijke, is er echter geen reden meer waarom zij mededingingsrechtelijk niet op dezelfde voet behandeld zouden moeten worden als opleidingsinstituten die dit doen om winst te behalen. De consequentie van die toepasselijheid is echter wel dat samenwerking tussen universiteiten en hogescholen bijvoorbeeld om gezamenlijk onderwijs te ontwikkelen aanmerkelijk moeilijker zal worden.

Van deze Europeesrechtelijke problemen met voorgenomen beleid valt niets in het regeerakkoord aan te treffen. En het is redelijkerwijs niet meer vol te houden dat deze problemen niet bekend zijn. Er is, zoals hierboven al blijkt, in ruime mate over gepubliceerd, en ook de NMa heeft zich al meermalen met het onderwijsveld bezighouden. Enige voorzichtigheid bij de beleidsontwikkeling is dan ook geboden.

4. Hoe nu verder?

Regeerakkoorden bevatten voornamelijk voornemens en zijn niet juridisch afdwingbaar. In die zin is er juridisch geen probleem met 'Meedoen, meer werk, minder regels'. Niettemin zijn ze als compromis voor een nieuwe regering wel belangrijk, en hebben behoorlijk veel ambtenaren met de voornemens te maken.

Dat Europeesrechtelijke belemmeringen in dit regeerakkoord en ook in andere

elders bekendgemaakte beleidsvoornemens van het nieuwe kabinet geen of slechts een zeer geringe rol spelen, betekent dan ook voornamelijk dat veel ambtenaren veel werk gaan verzetten om de beleidsvoornemens te realiseren, terwijl al op voorhand bekend is dat er voor die realisatie grote belemmeringen bestaan. Dat zijn weinig nuttig gebruikte arbeidsuren en gemaakte kosten. Mochten de beleidsvoornemens het tot regelgeving brengen, dan betekent dit vooral dat veel juridische procedures zullen volgen om hun Europeesrechtelijke houdbaarheid te toetsen. Of dit allemaal veel zin heeft, valt te betwijfelen.

Wat echter het meest ergerlijk is, is dat een nieuw kabinet kennelijk niet in staat is om het recht van de Europese Unie als een integraal deel te zien van het recht waar rekening mee gehouden moet worden bij het opstellen van beleid. Toegegeven, beleidsmakers zien ook het Nederlandse recht met enige regelmaat eerder als obstakel voor beleid dan als hulpmiddel, maar Nederlands recht kan in ieder geval door de Nederlandse wetgever gewijzigd worden. De belemmeringen van het Europese recht zijn niet maar zo opzij te zetten. Dat gegeven zou al reden moeten zijn voor de beoogde regeringspartijen om de Europese dimensie bij de onderhandelingen te betrekken. Op die manier kan een reëler beleid gevoerd worden, dat niet meteen op grond van reeds lang bekende Europeesrechtelijke belemmeringen onderuitgaat. Want dat anno 2003 regeerakkoorden nog steeds op wankelende Europeesrechtelijke fundamenteen worden gebouwd, is voor een nieuwe regering niet iets om trots op te zijn.